Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8410**

14. Wahlperiode 28. 02. 2002

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Birgit Homburger, Marita Sehn, Ulrike Flach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 14/5676 –

Marktwirtschaftliche Reorganisation der deutschen Abfallwirtschaft

A. Problem

Der Antrag zielt darauf ab, durch eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine stärkere Marktorientierung in der deutschen Abfallwirtschaft zu realisieren. Hierzu soll u. a. die Bundesregierung aufgefordert werden, durch den Erlass einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift einem dem Wortlaut und Sinn des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes widersprechenden beseitigungsorientierten Gesetzesvollzug in den Ländern und Kommunen entgegenzuwirken, Vorschläge zur Änderung dieses Gesetzes vorzulegen, die eine Überführung der kommunalen Abfallwirtschaft in privatwirtschaftliche, wettbewerbliche Strukturen sowie eine Aufhebung landesrechtlicher Andienungs- und Überlassungspflichten ermöglichen, geeignete Schritte zur Beseitigung der monopolistischen Stellung der Duale System Deutschland AG zu unternehmen sowie auf Länder und Kommunen einzuwirken, in ihren Zuständigkeitsbereichen für eine Trennung zwischen der wirtschaftlichen Betätigung im Abfallbereich und der Wahrnehmung von Aufgaben der Überwachung und des Gesetzesvollzuges Sorge zu tragen.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 14/5676 abzulehnen.

Berlin, den 23. Januar 2002

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Christoph Matschie
Vorsitzender

Rainer Brinkmann (Detmold)
Berichterstatter

Georg Girisch
Berichterstatter

Winfried Hermann
Berichterstatter

Birgit Homburger
Berichterstatterin

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Rainer Brinkmann (Detmold), Georg Girisch, Winfried Hermann, Birgit Homburger und Eva Bulling-Schröter

I.

Der Antrag auf Drucksache 14/5676 wurde in der 201. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. November 2001 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

Der **Innenausschuss** hat den Antrag in seiner Sitzung am 23. Januar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag in seiner Sitzung am 23. Januar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU und bei Abwesenheit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner Sitzung am 12. Dezember 2001 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat den Antrag in seiner Sitzung am 23. Januar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag in seiner Sitzung am 23. Januar 2002 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, den Antrag abzulehnen.

II.

Der Antrag zielt darauf ab, durch eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine stärkere Marktorientierung in der deutschen Abfallwirtschaft zu realisieren. Hierzu soll u. a. die Bundesregierung aufgefordert werden, durch den Erlass einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift einem dem Wortlaut und Sinn des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes widersprechenden beseitigungsorientierten Gesetzesvollzug in den Ländern und Kommunen entgegenzuwirken, Vorschläge zur Änderung dieses Gesetzes vorzulegen, die eine Überführung der kommunalen Abfallwirtschaft in privatwirtschaftliche, wettbewerbliche Strukturen sowie eine Aufhebung landesrechtlicher Andienungs- und Überlassungspflichten ermöglichen, geeignete Schritte zur Beseitigung der monopolistischen Stellung der Duale System Deutschland AG zu unternehmen sowie auf Länder und Kommunen einzuwirken, in ihren Zuständigkeitsbereichen für eine Trennung zwischen der wirtschaftlichen Betätigung im Abfallbereich und der Wahrnehmung von Aufgaben der Überwachung und des Gesetzesvollzuges Sorge zu tragen.

Darüber hinaus tritt der Antrag dafür ein, dass der Deutsche Bundestag die Länder bittet, in ihrem Zuständigkeitsbereich und bei den Kommunen für eine strikte Trennung von Überwachung und wirtschaftlicher Betätigung Sorge zu tragen, und an die Kommunen appelliert, die Chancen einer privatwirtschaftlichen, wettbewerblichen Organisation der kommunalen Abfallwirtschaft im Interesse der Bürger wahrzunehmen.

III.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Antrag auf Drucksache 14/5676 in seinen Sitzungen am 12. Dezember 2001 und am 23. Januar 2002 beraten.

Von Seiten der **Fraktion der SPD** wurden die Vorstellungen der Antragsteller zu einer stärkeren Privatisierung der Abfallentsorgung kritisiert. Man müsse zwischen der kommunalen Trägerschaft und der Durchführung der Abfallentsorgung unterscheiden. Bereits heute seien bei der kommunalen Abfallentsorgung in hohem Maße marktwirtschaftliche Strukturen realisiert, da sie zu einem großen Teil von privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen durchgeführt werde; je nach Abgrenzung belaufe sich dieser Anteil bei der Müllentsorgung auf bis zu 80 Prozent. Eine Privatisierung auch der Aufgabenträgerschaft werde an der mangelnden Bereitschaft der privaten Wirtschaft scheitern, die damit verbundenen finanziellen Risiken zu tragen. Auch sei zu erwarten, dass sich bei einer Liberalisierung der Abfallentsorgung im Sinne des Antrags die großen Entsorgungsfirmen am Markt durchsetzten, da sie im Gegensatz zu den kleinen und mittleren Firmen über die Ressourcen verfügten, nicht nur einzelne Abfallfraktionen zu entsorgen, sondern jeweils eine umfassende Entsorgung der Abfälle der privaten Haushalte anzubieten. Der Antrag ziele darauf ab, die Kommunen lediglich damit zu beauftragen, die Privaten beim Abschluss eines geeigneten Entsorgungsvertrages mit einem privaten Entsorgungsunternehmen zu unterstützen und die Einhaltung der Verpflichtung zum Abschluss eines derartigen Vertrages zu überwachen. Diese Vorstellung decke sich nicht mit der Auffassung der Fraktion der SPD zu den Aufgaben der Kommunen im Abfallbereich. Kritisch zu beurteilen sei auch der mit der Vertragskontrolle verbundene hohe Verwaltungsaufwand. Der Antrag werde abgelehnt.

Seitens der **Fraktion der CDU/CSU** wurde unterstrichen, dass man sich nicht grundsätzlich gegen Liberalisierung, Privatisierung und Wettbewerb in der Abfallwirtschaft ausspreche. Wichtig sei jedoch, die Sicherheit der Entsorgung zu gewährleisten. Daher seien Rahmenbedingungen für die Entsorgungssicherheit erforderlich, die den derzeitigen Bedingungen sehr nahe kämen. Auch bedürfe eine Neugestaltung der abfallwirtschaftlichen Rechtsgrundlagen angemessener Übergangsregelungen. Eine Überführung der kommunalen Abfallwirtschaft in privatrechtliche Strukturen, die den durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ge-

setzten Rahmen überschritten, werde als sehr problematisch beurteilt. Unklar sei beispielsweise, wer bei einer vollständigen Liberalisierung der Abfallwirtschaft die kostspieligen aber notwendigen Reservekapazitäten vorhalten werde. Bei einer rein marktwirtschaftlichen Orientierung der Entsorger sei nicht zu erwarten, dass diese Kapazitäten freiwillig bereitgehalten würden. Den Bundesländern und Kommunen sollte das Vertrauen entgegengebracht werden, die Abfallwirtschaft in Übereinstimmung mit den Gesetzen wirtschaftlich sinnvoll zu organisieren. Die Kommunen hätten in den letzten Jahrzehnten fast immer kompetent, wirtschaftlich und verantwortungsvoll gehandelt; dies sei ausdrücklich positiv zu würdigen. Insgesamt seien die im Antrag formulierten Vorstellungen überwiegend ungeeignet, die Probleme der Abfallwirtschaft nachhaltig zu lösen. Stattdessen sollten die einschlägigen Erfahrungen und Vorschläge der Bundesländer und Kommunen stärker berücksichtigt werden. Bei der Abstimmung über den Antrag werde man sich der Stimme enthalten.

Von Seiten der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wurde betont, der Antrag sei geprägt von der einseitigen Position, dass sich die abfall- und entsorgungswirtschaftlichen Probleme im Prinzip durch Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung lösen ließen. Eine derartige Verengung der Sichtweise könne nicht akzeptiert werden. Eine Reihe ökologischer Fortschritte sei nicht durch Maßnahmen der Liberalisierung und Privatisierung, sondern durch kooperative, gemeinwirtschaftliche Lösungen auf kommunaler Ebene im Rahmen landes- und bundesgesetzlicher Regulierungen erzielt worden. Verschiedene abfall- und entsorgungswirtschaftliche Aufgaben seien mit Erfolg privatisiert worden, doch könne eine moderne ökologische Politik nicht auf kollektive, gemeinwirtschaftliche Lösungen verzichten. Rückblickend habe sich gezeigt, dass die bisherigen Liberalisierungsschritte die Probleme teilweise nicht nachhaltig gelöst hätten; zu den mängelbehafteten, verbesserungsbedürftigen Bereichen zähle z. B. das Duale System Deutschland. Die Antragsteller beabsichtigten, die Öffentliche Hand als Marktteilnehmer zurückzuziehen und sowohl auf der kommunalen Ebene als auch auf der Landesebene dem klassisch liberalen Vorbild entsprechend lediglich mit der Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen zu betrauen. Diesem Ansatz könne nicht zugestimmt werden.

Seitens der **Fraktion der FDP** wurden die Grundzüge des Antrags erläutert. Wo es möglich und sinnvoll sei, wolle man in der Abfallwirtschaft unter Beibehaltung der gegebenen hohen Umweltstandards marktwirtschaftliche Strukturen einführen und Privatisierungspotenziale ausschöpfen, um kostensenkende Markt- und Innovationsprozesse zu fördern und die Verbraucher finanziell zu entlasten. Einen besonderen marktwirtschaftlichen Reformbedarf sehe man beim monopolistisch geprägten Dualen System Deutschland. Angesichts ausreichender und gesicherter Entsorgungskapazitäten werde davon ausgegangen, dass die Abfallentsorgung nicht mehr als kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge einzustufen sei, sondern dass die einzelnen Haushalte verpflichtet werden sollten, ihre Abfälle in Eigenverantwortung durch geeignete Abfallentsorgungsunternehmen entsorgen zu lassen. Dabei käme den Kommunen die Aufgabe zu, die Privaten durch Ausschreibung geeigneter Entsorgungsgebiete zu unterstützen. Nicht akzeptabel sei, dass die Kommunen wie auch die Bundesländer in der Abfallwirtschaft sowohl als Marktteilnehmer tätig seien als auch Überwachungsaufgaben wahrnähmen, weil diese Doppelfunktion zu Interessenkonflikten führen könne. Die Bundesländer und die Kommunen sollten sich stattdessen aus den entsprechenden operativen Tätigkeiten zurückziehen und auf die Wahrnehmung überwachender Aufgaben beschränken. Daher werde in dem Antrag u. a. gefordert, die landesrechtlichen Andienungspflichten für Sonderabfälle aufzuheben und die Zuständigkeit der Länder in der Abfallwirtschaft auf die Überwachung zu begrenzen. Die Argumentation von Seiten der Fraktion der SPD, dass die Abfallentsorgung bereits weitgehend privatisiert sei, teile man nicht; die genannte quantitative Angabe zum Privatisierungsgrad sei nicht nachvollziehbar. Auch der Auffassung, dass die gewerblichen Siedlungsabfälle bisher überwiegend im Rahmen der sog. Scheinverwertung beseitigt worden seien, stimme man nicht zu. Allerdings gebe es einzelne Entsorgungsfirmen, die nicht im Sinne der abfallrechtlichen Bestimmungen handelten. Auch sei zu überlegen, die eine oder andere abfallrechtliche Begriffsbestimmung vor dem Hintergrund der vorliegenden Erfahrungen zu überarbeiten.

Von Seiten der **Fraktion der PDS** wurde der Antrag unter Hinweis auf zu erwartende negative wirtschaftliche Folgen abgelehnt. Die Erfahrung zeige, dass großen Entsorgungsfirmen günstigere Konditionen als kleineren Unternehmen eingeräumt würden. Eine Privatisierung der Abfallentsorgung werde die Wettbewerbssituation kleinerer Entsorgungsunternehmen verschärfen und zu einer Unternehmenskonzentration in der Abfallwirtschaft führen. Die hieraus resultierende zunehmende Marktmacht einzelner Entsorger werde die Preise für die Entsorgung von Abfällen in die Höhe treiben und sich zu Lasten der Verbraucher auswirken. Auch sei zu erwarten, dass die Herauslösung der Abfallentsorgung aus der kommunalen Verantwortung zugunsten einer Verpflichtung der Haushalte zum Abschluss privatwirtschaftlicher Entsorgungsverträge zu ungleichen Entsorgungskonditionen für die einzelnen Haushalte führen werde. Aus diesen Erwägungen werde eine Privatisierung der Abfallentsorgung abgelehnt.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 14/5676 abzulehnen.

Berlin, den 28. Februar 2002

Rainer Brinkmann (Detmold)
Berichterstatter

Georg Girisch
Berichterstatter

Winfried Hermann
Berichterstatter

Birgit Homburger
Berichterstatterin

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333